



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000407478

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2188907-27.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRAJUÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAJUÍ/SP.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 26 de maio de 2021

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO N° : 52012

ADIN.N° : 2188907-27.2020.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRAJUÍ

RÉU. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAJUÍ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 2.644, de 28 de novembro de 2019, do Município de Pirajuí – Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação e disciplina do projeto “Esse Ponto é uma Parada” – Ingerência do Poder Legislativo em matéria reservada ao Executivo, atinente a bens e serviços públicos – Imposição ao Poder Executivo local de obrigação sobre o que, e como, fazer em pontos de parada de ônibus coletivo municipal – Vício de iniciativa configurado – Violação ao princípio da Separação dos Poderes e à direção superior da Administração – Ofensa aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, todos da Constituição Bandeirante – Criação de despesa – Previsão de vigência a partir do exercício seguinte ao da publicação da lei – Ação direta julgada procedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRAJUÍ, com pedido de liminar, pretendendo a imediata suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 2.644, de 28 de novembro de 2019, que *“dispõe, cria e disciplina o projeto 'Esse Ponto é uma Parada’.”*

Em síntese, alega-se a ocorrência de vício formal e material por violação aos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV, 144 e 176, todos da Constituição do Estado de São Paulo, além de afronta ao Princípio da Separação dos Poderes (CF/88, art. 2º), Princípio da Reserva Legal (CF/88, art. 61, §1º, II) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Discorre sobre o vício de iniciativa apresentado por dispor sobre matéria afeta à estrutura



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

administrativa e às finanças municipais, de reserva da administração, que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência do Poder Executivo, o que viola a separação dos Poderes, além do que a norma impugnada onera os cofres públicos sem a necessária previsão orçamentária, o que afronta o artigo 1º, §1º, da LRF e o artigo 167 da Constituição Federal.

A liminar foi deferida pelo e. Des. Péricles Piza, então relator da presente ação (fls. 71/73).

O Presidente da Câmara Municipal de Pirajuí prestou as informações pertinentes (fls. 77/83).

A D. Procuradoria de Justiça, no parecer de fls. 92/100, opinou pela procedência da presente ação de inconstitucionalidade.

É o relatório.

Procedente a ação.

Com o seguinte teor a norma impugnada (fls. 29/30):

Lei nº 2.644, de 28 de novembro de 2019

Dispõe, cria e disciplina o projeto “Esse Ponto é uma Parada”.

“Art. 1º Fica criado no Município de Pirajuí o projeto 'Esse Ponto é uma Parada'.

§1º Os pontos de parada de ônibus do sistema de transporte coletivo de passageiros instalados no Município de Pirajuí-SP, deverão ser



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dotados de cobertura, assento, iluminação, calçamento em toda sua área, vedação nas laterais e na parte de trás, oferecendo ao usuário acomodação, conforto e proteção contra sol, chuvas e outros possíveis problemas com atividades climáticas.

§2º Deve oferecer em seu interior mapa da linha a ser percorrida, identificados, pontos de parada, ruas, bairros e rural.

§3º Em caso de pontos em desnível com a calçada ou passeio, o ponto deverá conter rampas de acesso para cadeirantes.

§4º Deve obter espaço suficiente para que, mediante levantamento, todos os passageiros esperem seu transporte com possibilidade de estarem sentados.

§5º Deve apresentar boa iluminação quando em horário noturno.

§6º A imagem do local da criação do ponto de parada de ônibus onde se estiver instalado deverá exercer um cuidado para não agredir a paisagem ambiente do local.

§7º Deve constar em todos os pontos de parada de ônibus, sistema de captação solar que possibilite e tenha em efetivo a instalação de tomadas de energia para utilização dos usuários nas recargas de seus aparelhos celulares ou afins.

Art. 2º *Deverá conter em cada ponto de parada de ônibus do sistema de transporte coletivo de passageiros, no mínimo, um cesto para lixo seletivo e um para lixo orgânico.*

Art. 3º *Para fazer face às despesas decorrentes da execução*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

desta Lei, o Poder Executivo Municipal fica autorizado a contrair parceria nas esferas jurídica e ou física.

§1º As parcerias contraídas serão para o custeio de cada projeto e receberão como contrapartida ao investimento, o direito de veiculação de publicidade nos espaços dos pontos de parada de ônibus 'Esse ponto é uma Parada', conforme artigo 4º, de suas marcas ou de marcas de terceiros, através de concorrência pública, nos termos da legislação vigente.

§2º Os períodos de exploração da publicidade do local pelo parceiro de cada projeto, através de concorrência pública conforme legislação vigente, deverá conter em seu edital o direito e explorar a imagem do mesmo, com propaganda própria ou de terceiros durante o período de 04 anos (com período mínimo de alteração das publicidades a cada 12 meses).

§3º Os editais de concorrência pública para exploração de publicidade nos pontos de parada de ônibus, deverão constar em vinculado o compromisso de execução de um ponto de parada de ônibus de interesse privado um outro ponto de parada de ônibus em local de menos destaque, como vilas distantes e meio rural, obedecendo de forma similar os deveres e direitos inclusos nesse projeto de lei.

Art. 4º Fica o poder executivo autorizado a padronizar o tamanho, forma e teor do conteúdo da publicidade veiculada nos pontos de parada de ônibus do sistema de transporte coletivo de passageiros, ficando expressamente proibido, qualquer outro tipo de veiculação particular fora os contratados e de acordo com as normas estabelecidas pela prefeitura.

Parágrafo Único. É vedada, sob qualquer forma, a propaganda de:

I – Cunho político;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

II – Fumo e seus derivados;

III – Jogos de azar;

IV – Armas, munição e explosivos;

V – Bebidas alcoólicas;

VI – Produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida;

VII – Fogos de estampido e de artifício, exceto aqueles que, pelo seu reduzido potencial, sejam incapazes de provocar qualquer dano físico em caso de utilização indevida;

VIII – Revistas e publicações contendo material impróprio ou inadequado para crianças e adolescentes.

Art. 5º *Qualquer investimento realizado pela administração pública, tem como contrapartida a obra de construção dos pontos de paradas de ônibus realizada pelos parceiros, esses que pertencerão a Administração Pública Municipal.*

Art. 6º *Esta Lei entra em vigor no primeiro dia útil do exercício seguinte a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

Sala das Sessões Papa João XXIII, aos 28 de novembro de 2019.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Primeiramente, convem destacar que a aferição da constitucionalidade da norma impugnada será feita em estrito cotejo com as previsões preconizadas na Constituição do Estado de São Paulo, inviabilizada a análise da Lei municipal nº 2.644/2019 em relação à Constituição Federal e/ou outras normas de natureza infraconstitucional.

Fixada essa premissa, passa-se a análise da presente ação direta de inconstitucionalidade que, em seu mérito, comporta integral procedência.

Consoante exegese de dispositivos constitucionais, dentre eles o art. 24, §2º da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (**GIOVANI DA SILVA CORRALO** “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

Usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo matéria que envolva ato de gestão, de direção superior da administração, independentemente de criar ou não despesa para os cofres públicos.

O E. Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o RE nº 878.911/RJ, Tema 917, que “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, “a”, “c” e “e”, da CF/88)”.

No caso em análise, o Poder Legislativo determinou não só o **que** deveria ser feito com os pontos de parada de ônibus do Município de Pirajuí, mas **como** deveria ser feito, descendo a detalhes em matéria de bens e serviços públicos que notoriamente invadem a esfera do Poder Executivo, em clara ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes previsto no art. 5º da CE/89, pois cabe



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ao Chefe do Poder Executivo, no caso o Senhor Prefeito Municipal, decidir sobre a conveniência e oportunidade para expedir ato de sua exclusiva competência administrativa.

A atuação administrativa é atividade própria de direção superior da Administração Pública amparada pela discricionariedade administrativa, prevista no art. 47, inciso II, da Constituição Bandeirante (art. 84, II, da CF/88). E as regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

A propósito, colaciona-se alguns precedentes deste C. Órgão Especial, que já decidiu em casos semelhantes acerca da presente matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS' - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.
(2236622-36.2018.8.26.0000 Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Ferraz de Arruda Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 13/03/2019 Data de publicação: 14/03/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

11.699/2018, do Município de Sorocaba e de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre 'a obrigatoriedade de instalação de placas de metal escritas em braile nos pontos de ônibus do Município de Sorocaba e dá outras providências' ". Ingerência do Poder Legislativo local na regulamentação de serviços de transporte público, que interfere no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão respectivos. Atribuição, também, de encargo adicional a órgão da Administração Pública. Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Senhor Prefeito municipal, nos termos do artigo 47, incisos II, XIV e XVIII, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Carta Constitucional estadual). Ação procedente. (2129056-28.2018.8.26.0000 Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Geraldo Wohlers Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 10/10/2018 Data de publicação: 11/10/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.906, de 19 de agosto de 2.016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre "a implantação de placas informativas de itinerários nos pontos de ônibus do transporte coletivo urbano" - Violação aos artigos 5º, 47, II, XIV, XIX e 144, todos da Constituição Estadual – Ato privativo do Chefe do Poder Executivo - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa, além de afetar o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de delegação firmados com as empresas concessionárias de transporte público – Ação procedente. (2184580-78.2016.8.26.0000 Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Salles Rossi Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 22/02/2017 Data de publicação: 24/02/2017)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Conforme bem observado no judicioso parecer do i. *Parquet*, a fls. 98:

“Ao definir a estrutura e especificidades necessárias dos pontos de parada dos ônibus, tais como os casos que devem ser feitas rampas de acesso, o período de iluminação, modo de alimentação das tomadas de energia (arts. 1º e 2º); ao autorizar a celebração de parcerias nas esferas jurídica ou física (art. 3º) e ao estabelecer a padronização da publicidade que será veiculada (art. 4º), o ato normativo viola os arts. 5º, 24, §2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, da Constituição Estadual.

*É dizer, a matéria disciplinada pela lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, **cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal**, com auxílio dos Secretários Municipais.*

*A criação de órgãos e serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo e a conferência de respectivas atribuições, a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, consistem em matérias que se inserem na **reserva de iniciativa legislativa** do Chefe do Poder Executivo se houver geração de despesa **ou à reserva da Administração se esta não ocorrer**, incluída nesta também a prática de atos de direção superior e gestão e a disciplina de organização e funcionamento”*

Por outro lado, a ausência de recursos financeiros para fazer frente às despesas decorrentes da lei impugnada, não a torna inconstitucional, tendo por consequência apenas a sua inexecutabilidade no mesmo exercício financeiro em que promulgada.

Veja-se, ainda, o seguinte julgado do E. STF:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, §1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento de violação ao art. 169, §1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (STF, ADI nº 3.599/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21/05/2007).

Outrossim, verifica-se que, na presente hipótese, a própria lei inquinada de inconstitucional já previu expressamente que somente entraria em vigor *“no primeiro dia útil do exercício seguinte a data de de sua publicação.”*

Importante considerar ainda que a observância à reserva de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

iniciativa do Chefe do Executivo deve ser respeitada, não bastando eventual alegação parlamentar de se tratar de mero preceito autorizativo para afastar o vício da norma inconstitucional, pois lei que autoriza o Executivo a agir ou que condiciona sua atuação em matérias que são de sua iniciativa privada, é igualmente inconstitucional.

A propósito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.060, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL COM O OBJETIVO DE AUTORIZAR A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO PELO EXECUTIVO COM ENTIDADES RELIGIOSAS. INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTS. 5º E 47, II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVIABILIDADE DA ELABORAÇÃO, PELO LEGISLATIVO, DE LEI AUTORIZATIVA PARA ATUAÇÃO DO EXECUTIVO EM MATÉRIA DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM EFEITO EX TUNC. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (2258910-75.2018.8.26.0000 Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Cristina Zucchi Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 08/05/2019 Data de publicação: 13/05/2019)

Por fim, merece destaque os §§2º e 3º do artigo 3º da Lei municipal em comento, pois, ao tratarem de procedimento licitatório e de contratação pública, matéria de competência privativa da União (CF, art. 22, XXVII), vulneram o Pacto Federativo e a repartição de competências, sendo também incompatível com o artigo 144 da Constituição Paulista.

Pelo exposto, julga-se **procedente** a pretensão inicial para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

**declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.644, de 28 de novembro de 2019,
do Município de Pirajuí.**

ADEMIR BENEDITO
Relator